



RESUMEN EJECUTIVO

CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN EL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO EN COLOMBIA

Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social

CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN EL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO EN COLOMBIA

Resumen ejecutivo

• • •

2024

Defensoría del Pueblo

Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación
de la Conflictividad Social



**Defensoría
del Pueblo**
C O L O M B I A

#NosUnenTusDerechos



**Defensoría
del Pueblo**
C O L O M B I A

#NosUnenTusDerechos

© Defensoría del Pueblo, 2024

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Páginas: 28

Bogotá, D.C., 2024

...

CARLOS CAMARGO ASSIS
Defensor del Pueblo

LUIS ANDRÉS FAJARDO ARTURO
Vicedefensor del Pueblo

OSCAR JULIÁN VALENCIA LOAIZA
Secretario General

NELSON FELIPE VIVES CALLE
Secretario Privado

Coordinación y edición general

GISSELA ARIAS GONZÁLEZ
Directora Comité Editorial
**Directora Nacional de Promoción y
Divulgación de los Derechos Humanos**

JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN
**Defensor Delegado para la Prevención
y Transformación de la Conflictividad Social**

Gloria Holguín Reyes
Miyerlandy Cabanzo Valencia
Consultoras GIZ
Autoras

Dirección y revisión

Jorge Enrique Calero Chacón – Defensor
Delegado para la Conflictividad Social
Juliet Andrea Soler Herrera – Asesora Delegada
para la Conflictividad Social
Fernando Estrada Ramírez – Asesor Delegada
para la Conflictividad Social

Luisa Téllez

Diseño y diagramación

Alejandra Restrepo Franco
Corrección de estilo

Fotografías

Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

Financiación:

Proyecto de cooperación Regional para la
Gestión Sustentable de los Recursos Mineros
en los Países Andinos (MinSus), encargado
y financiado por el Ministerio Federal de
Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ
por sus siglas en alemán) y ejecutado por
la Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ)

...

*Este documento debe citarse así:
Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada
para la prevención y transformación de la
conflictividad social (2024). Informe sobre
Conflictividad social en el sector minero-
energético en Colombia.*

CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN EL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO EN COLOMBIA

Resumen ejecutivo

• • •

2024

Defensoría del Pueblo

Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la
Conflictividad Social



Foto: Defensoría del pueblo, defensoría delegada para la prevención y transformación de la conflictividad social. Bajo Cauca.

PRESENTACIÓN

Comprender la conflictividad social en el sector minero – energético colombiano, implica, entre otros aspectos, estudiar las tensiones entre territorio, medio ambiente y desarrollo. Tanto el sector minero, como el sector energético, son estratégicos, puesto que permiten la soberanía energética a nivel nacional, así como la generación de importantes ingresos para la nación y, por tanto, están en la base de los programas de inversión social y del sostenimiento del aparato institucional.

La Defensoría del Pueblo ha considerado prioritario analizar el panorama nacional de la conflictividad social minero-energética, en orden a prevenir, gestionar y transformar las conflictividades sociales latentes, emergentes y manifiestas. Conjuntamente con lo anterior, promover la garantía de los derechos humanos, en particular de los colectivos y ambientales, los derechos de sujetos de especial protección constitucional y de comunidades vulnerables, de los habitantes de territorios con influencia directa e indirecta, entre otros. Todo ello, en un escenario del cambio climático y de transición energética.

El informe preparado al efecto por la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, se basa en los testimonios e informaciones aportados por líderes, lideresas, sindicatos mineros, comunidades étnicas, empresas, gremios empresariales, actores estatales, así como diversos actores sociales e institucionales que se encuentran directa e indirectamente inmersos en estos escenarios de conflictividades del sector minero energético.

Sobre la base de esta información, fue posible estructurar un análisis que da cuenta de los factores que están originando distintas problemáticas y conflictos sociales en los territorios, donde hay presencia de actividades minero energéticas, luego de lo cual

se arribó a una serie de hallazgos y recomendaciones, con énfasis en la formulación o ajuste de políticas públicas y medidas, con enfoque de derechos humanos y construcción de paz. Lo anterior, bajo una filosofía de prevención, gestión y transformación de los conflictos sociales, seguimiento a los acuerdos y compromisos alcanzados entre autoridades y comunidades.

Así mismo, este informe considera cómo la transición energética tiene su origen en el reconocimiento de la crisis climática, energética, sanitaria, alimentaria y social que vive el mundo actualmente.

Colombia se enfrenta al desafío de la transición energética como una estrategia clave para abordar la crisis climática y fortalecer la protección de los derechos humanos y ambientales. No obstante, para llevar a cabo esta transición de manera eficiente y evitar posibles conflictos sociales, culturales, ambientales y económicos, es necesario implementar una planificación estratégica y concertada que involucre a todos los actores relevantes.

Por lo anterior, el presente Informe Defensorial constituye un insumo para la formulación e incidencia en políticas públicas abordando tanto temas coyunturales y estructurales, para aportar en el desarrollo de una transición energética con enfoque de derechos, justicia social y ambiental.

Así mismo, sirve como un documento de advertencia temprana con respecto a la posible emergencia de nuevos conflictos sociales que reflejen injusticias y disparidades sociales y ambientales en contextos territoriales particulares.

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

INTRODUCCIÓN

La Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social ha venido monitoreando la conflictividad social en el sector minero energético. Es así como, entre de 2022 y el primer semestre de 2024, se registraron conflictos sociales relacionados con asuntos e intereses contrapuestos entre dos o más actores, alrededor de actividades de extracción y transformación de recursos naturales minero-energéticos, en los subsectores de: hidrocarburos, minería y energía eléctrica. Estos conflictos, abarcan a todas las comunidades, empresas y entidades públicas relacionadas o impactadas con las operaciones de este sector. Adicionalmente, al interior del sector, también surgen diferentes tipos de conflictos, según las demandas y los derechos en tensión entre los actores involucrados en estos, como es el caso de los conflictos por derechos laborales, medio ambiente e inversión social, entre otros.

A pesar del importante ejercicio investigativo desarrollado por la Defensoría del Pueblo a través de sus Defensorías Delegadas, sobre los temas minero energéticos y ambientales, no se cuenta con un informe de alcance nacional, sobre la conflictividad social en el sector mi-

nero-energético, a través del cual se analicen las problemáticas que se originan en el marco de estas actividades, así como los riesgos sociales, culturales, ambientales y económicos, y los impactos que estas actividades ocasionan sobre los derechos humanos.

El interés de investigar este tema, responde a la necesidad de prevenir, gestionar y transformar las conflictividades sociales latentes, emergentes y manifiestas, en aspectos como los impactos que está ocasionando el cambio climático y la transición energética sobre la garantía de los derechos colectivos y ambientales, y los sujetos de especial protección constitucional.

Para entender el panorama del sector minero-energético en Colombia y los numerosos conflictos sociales que lo rodean, este informe priorizó el análisis de tres territorios, los cuales se tomaron como casos de estudio para cubrir aspectos de los tres subsectores mencionados. En primer lugar, se revisan las diferentes dinámicas de la conflictividad social en el departamento de La Guajira, donde se desarrolla la explotación de carbón térmico y donde se ha iniciado la implementación de parques eólicos y otros proyectos asociados

a la transición energética. En segundo término, se analizará la región del Magdalena Medio, poniendo especial énfasis en la explotación de hidrocarburos y la explotación aurífera en cabeza de pequeños mineros. Finalmente, se estudia el caso del departamento del Chocó, relacionado con la explotación aurífera y cuprífera, en un contexto de persistencia del conflicto armado, cuyas dinámicas de violencia y su financiación, están estrechamente asociadas a las rentas que brinda la explotación aurífera.

El informe está integrado por ocho capítulos: marco metodológico; caracterización del sector minero energético; principales problemáticas asociadas al sector minero-energético, caracterización de los conflictos socio ambientales, y los estudios de caso, correspondientes a: La Guajira, Magdalena Medio y Chocó; perspectivas para la prevención y la transformación de los conflictos socioambientales; gestión llevada a cabo por la defensoría. Finaliza con un capítulo de conclusiones y recomendaciones.



Marco metodológico y criterios de selección

Este informe defensorial se fundamenta conceptualmente en la ecología política y la construcción de paz, bajo las nociones de justicia ambiental, conflictos socioambientales, paz transformadora y participativa, y acción sin daño. Utiliza métodos mixtos de investigación. Por un lado, se usó información cualitativa proveniente de la revisión bibliográfica de literatura académica, bases de datos de diferentes entidades nacionales e internacionales sobre los conflictos socioambientales, así como diálogos con autoridades, expertos de la academia, organizaciones de sociedad civil y comunidades. Con estas fuentes se alimentó la base de datos del Observatorio de Conflictividad social a cargo de la Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de

la Conflictividad Social. De esta base de datos se extrajo el análisis estadístico descriptivo y cartográfico.

Los estudios de caso se construyeron a partir de visitas a los territorios mencionados, desarrollo de grupos focales, entrevistas semiestructuradas, encuestas, revisión de literatura académica, documentos propios de la Defensoría del Pueblo y de organizaciones de la sociedad civil. Los estudios de caso ponen énfasis en la recepción de testimonios e información de sujetos de especial protección constitucional y en condición de vulnerabilidad¹.

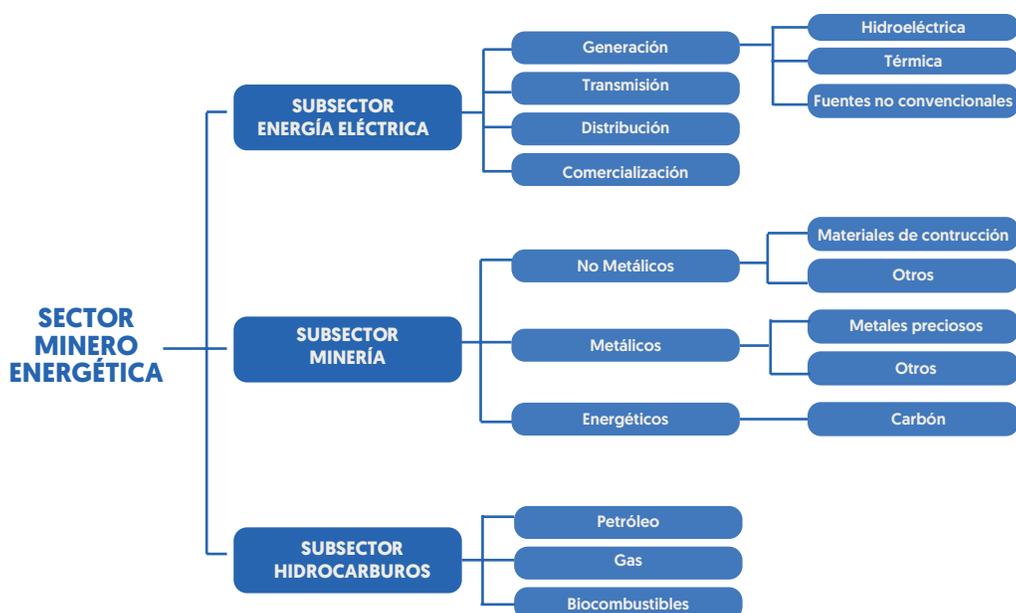
¹ Entre los criterios establecidos para la priorización de sectores, subsectores, territorios y poblaciones se encuentran los siguientes: territorios con presencia histórica de actividad minero-energética y priorizados para la transición energética; escenarios de postconflicto y territorios con potencial de escalar y generar violencia en el corto y mediano plazo; conflicto social vigente asociado a la presencia del sector minero y energético; procesos sociales de resistencia organizados y/o comunidades; presencia de población rural vulnerable y presencia de grupos étnicos (sujetos de especial protección constitucional) inmersos en economías extractivas, con NBI, sin acceso a servicios públicos esenciales pese a que habitan en territorios ricos en recursos naturales y base de la producción de energía nacional; territorios con recurrencias estadísticas en diversas fuentes sobre conflictividad social o violencia sociopolítica asociados a la actividad minero-energética y el conflicto armado; territorios con figuras de protección ambiental y áreas de importancia ecológica. Los territorios elegidos fueron, La Guajira, Magdalena Medio y Chocó. Estos territorios son territorios étnicos y campesinos, tienen presencia histórica y vigente de actores armados, con graves impactos humanitarios como el despojo de tierras, los desplazamientos forzados o los homicidios; desprotección social e institucional a pesar de decisiones judiciales. De igual forma tienen una explotación minero-energética histórica, como la explotación de hidrocarburos en el Magdalena Medio, la explotación de carbón térmico en La Guajira, la explotación de oro en Chocó y el Sur de Bolívar. Son también territorios con proyectos de minería industrial y explotación de recursos para la transición energética como los parques eólicos en La Guajira y la explotación de cobre en Chocó.

Caracterización del sector minero energético

El sector minero-energético pertenece al sector primario, es decir, se relaciona con actividades de extracción y transformación de recursos naturales.

Desde una perspectiva institucional, abarca todas las empresas y entidades relacionadas con las operaciones minero-energéticas. En Colombia, el sector está liderado por el Ministerio de Minas y Energía² y comprende tres subsectores: hidrocarburos, minería y energía eléctrica.

Ilustración 1. Conformación del sector minero-energético



Fuente: UPME [2019]

Nota: Recuperado de "Guía para la incorporación de la dimensión minero-energética en los planes de ordenamiento departamental," [UPME, 2019, p. 11].

² Sus entidades adscritas son: La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Agencia Nacional de Minería (ANM), el Servicio geológico colombiano, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), Instituto de planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE).

Para el año 2017 la explotación de hidrocarburos, minas y canteras ascendió a \$44.21 billones de pesos (5.3% del PIB), mientras que las actividades de suministro de energía eléctrica y gas sumaron cerca de \$17.15 billones de pesos (2.05% del PIB) (Min energía, 2019). Para el 2022, el petróleo crudo (27.8%), la hulla o carbón mineral, (18.5%) y el oro (5.2%), fueron los principales productos de exportación del país (Mincomercio, 2023).

En relación con el sector minero, los minerales que más exporta Colombia son: Carbón térmico, metalúrgico y coque, ferróníquel, oro, plata, platino y esmeraldas, con una contribución al Sistema Nacional de Regalías entre el año 2010 y 2020 de \$28,22 billones de pesos (ANM, 2021). Respecto al Sistema Nacional de Regalías, el presupuesto de ingresos del bienio de 2021 – 2022, fue de COP \$15.427.597.570.193 (Minhacienda, 2023). Finalmente, el sector minero-energético representa una parte importante de la inversión extranjera directa en el país. Según cifras del Banco de la República (Montes U. et al., 2023) el acumulado de la inversión del sector entre 2015 y 2020 fue del 38% de la inversión total.

Como lo señalan estas cifras, el sector minero energético ha sido un pilar en el desarrollo económico del país. Desde hace varias décadas, Colombia inició políticas para atraer la inversión extranjera a gran escala en este sector. El impulso de las políticas minero-energéticas y

agroindustriales de las últimas dos décadas se ha dado en consonancia con un modelo de desarrollo a escala global, en el que ha primado la apertura económica y la liberalización de los mercados, para facilitar la llegada de empresas multinacionales interesadas en la exploración y explotación de materias primas.

La inversión extranjera en el sector se ha promocionado bajo la premisa de los beneficios económicos que conllevan estas actividades para las regiones, en materia de generación de empleo, expansión y dinamización de la economía, así como del ingreso de cuantiosas regalías que son fuente fundamental en la financiación de las políticas de desarrollo e inversión social. A pesar de ello, cada vez cobra más relevancia la necesidad de analizar estén relación con los costos e impactos socioeconómicos, culturales y ambientales que ocasiona³. Algunos estudios han documentado, cómo las actividades minero-energéticas, que no tienen un control estricto por parte de los Estados, provocan impactos en los derechos de las poblaciones y territorios, mientras que las comunidades impactadas por grandes operaciones señalan la insuficiencia de las medidas de compensación social enmarcadas en la Responsabilidad Social Empresarial⁴.

También, la Defensoría del Pueblo ha documentado escenarios donde se señala como son aún más gravosas cuando las actividades extractivas son de origen ilegal y tampoco son controladas por el Estado⁵. Por lo anterior, es

³ El libro titulado: *Co-creación de la agenda de transición energética en el Caribe colombiano. Serie N°5: Hacia una Colombia post minera del carbón: aportes para una transición social y ambientalmente justa*. El contenido de este libro plasma, mediante la integración de un trabajo comunitario y participativo, la necesidad de descarbonizar los territorios debido a los impactos y los pasivos ambientales y sociales que la actividad extractiva ha dejado en los territorios; además de mostrar los resultados de los diálogos de una serie de foros locales en los que se han discutido los factores que deberían hacer parte de una agenda de transición de un modelo minero-energético a una transformación del territorio [Santamaría et al., 2020].

⁴ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23; Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172;*

⁵ La minería sin control: un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos [Defensoría del Pueblo. 2016] <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/2649dfdf-f579-48df-96b8-34dba69d139e>

fundamental trascender de la visión de Responsabilidad Social Empresarial⁶, hacia una visión más integral como la contemplada en los PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS complementado con el proceso por un Instrumento Jurídicamente Vinculante sobre Empresas y Derechos Humanos⁷.

Esta discusión cobra relevancia en el escenario de transición energética, donde se hace necesario garantizar los derechos de poblaciones vulnerables en territorios a donde se proyecta el ingreso de grandes operaciones de empresas nacionales y transnacionales del sector.

Principales problemáticas asociadas al sector minero-energético en Colombia

Los riesgos e impactos ocasionados por algunas actividades del sector minero-energético se

pueden clasificar en: (i) *impactos ambientales*, (ii) *impactos socioeconómicos* e (iii) *impactos sobre los derechos humanos*.

Entre los impactos ambientales derivados de algunos proyectos del sector minero-energético que han repercutido en conflictividades sociales, se observan la polución del aire, la pérdida de biodiversidad, la desertificación, las inundaciones, las alteraciones al paisaje, la contaminación sonora, la contaminación del suelo, la erosión, la pérdida de vegetación y la contaminación de aguas, incluyendo las aguas subterráneas. Además, se evidencian problemas como el despojo y acaparamiento de tierras y fuentes hídricas⁸.

En el caso de la extracción ilícita de minerales, esta carece de procesos formales de restauración, y en la mayoría de los casos está asociada con otras actividades económicas ilegales.

⁶ *Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH. (2019). Informe “Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>*

⁷ Resolución 26/9 de 2013 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

⁸ El Banco Mundial reconoce que existe el riesgo de que las operaciones mineras se conviertan en enclaves socioeconómicos y causen daño medioambiental. Ver en <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>;

En relación con las grandes represas, la publicación *Préstamos del Banco Mundial para la construcción de grandes presas: Un examen preliminar de los impactos* establece que los proyectos de grandes presas son controvertidos y presenta los pros y contras de los promotores y los críticos de los proyectos de grandes represas. Entre los resultados se sugiere que el Banco debe continuar apoyando el desarrollo de las grandes represas, siempre y cuando cumplan estrictamente con las normas del Banco e incorporen plenamente las enseñanzas de la experiencia. Ver en <https://documents.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/576241468763804174/prestamos-del-banco-mundial-para-grandes-represas-examen-preliminar-de-sus-repercusiones>.

En materia de hidrocarburos, Zubin Bamji, gerente de programa del fondo fiduciario de la alianza GGFR del Banco Mundial reconoce que “La conciencia sobre la quema de gas como una cuestión crucial de gestión climática y de recursos es hoy mayor que nunca y convocó a los Gobiernos nacionales y las empresas que producen petróleo para que asignen una prioridad central a la reducción de la quema de gas en sus planes de acción sobre el cambio climático. Ver en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/04/28/seven-countries-account-for-two-thirds-of-global-gas-flaring>

A nivel nacional existe varias Sentencias que dan cuenta de los impactos ambientales de las operaciones del sector minero energético como por ejemplo la sentencia T-622 de 2016 sobre el principio de precaución ambiental para proteger el derecho a la salud; sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima en Sentencia del 10 de octubre de 2016 en la que se ordena suspender las licencias otorgadas al proyecto «La Colosa» ubicado en Cajamarca, Tolima, «en el evento de no existir una viabilidad ambiental, producto de las investigaciones científicas sobre los impactos y adecuadas actuaciones a tomar para la regeneración de la flora, fauna y recurso hídrico afectado»; la sentencia T-574 de 1996 contra Ecopetrol por derrame de petróleo; Sentencia del veintidós (22) de febrero de dos mils siete (2007) Acción Popular contra el Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, Min Minas y Energía, Corporación Autónoma Regional de Nariño, Procuraduría Provincial de Tumaco, Contraloría Municipal de Tumaco, La Previsora S.A., Ecopetrol por omisión en el cumplimiento de funciones respecto del siniestro marítimo y daño ambiental por derrame petróleo; Además está el pronunciamiento del Consejo de Estado en Sentencia de 04 de agosto de 2022, toda vez que se atiende a la problemática del déficit de protección ambiental y se reorganiza el sector minero bajo un orden de prelación asignado al medio ambiente sobre las actividades extractivas.

Ahora bien, **dentro de los impactos socioeconómicos**, se puede apreciar cómo, proyectos empresariales han ocasionado impactos socioeconómicos en las poblaciones,⁹ los cuales, *“no siempre han repercutido en un mayor bienestar para las poblaciones. En el marco de los 27 Diálogos Sociales para la construcción de la Hoja de Ruta de Transición Energética Justa realizados por el Ministerio de Minas y Energía en diferentes regiones entre el 29 de septiembre de 2022 y el 11 de abril de 2023, se expuso que, en las zonas del país donde se ha establecido una economía dependiente del sector minero-energético, no siempre ha mejorado la calidad de vida y el bienestar. A su vez, se indicó que la participación no ha sido prioritaria en la instalación y ejecución de los proyectos”* (Ministerio de Minas y Energía, 2023).

En cuanto a **los impactos sobre los derechos humanos**, algunos proyectos del sector minero energético, evidencian afectaciones a los derechos al ambiente sano, a la salud, a la participación y a la distribución equitativa de beneficios (Ministerio de Minas y Energía, 2023). Además, la implementación de ciertos proyectos, especialmente en contextos donde persistente la violencia por el conflicto armado, incrementa los impactos sobre la garantía de los derechos humanos, como consecuencia de la presencia de los grupos armados. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la

libertad de expresión, el derecho a la seguridad e integridad física de los defensores del ambiente, el derecho al acceso a la información, el derecho a la participación vinculante, el derecho a la consulta previa y el derecho al acceso a la justicia¹⁰.

Afectación a sujetos de especial protección

Una parte de las actividades minero-energéticas se ubican en territorios habitados por comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas. Según el análisis realizado en terreno, se han constatado afectaciones a los derechos humanos de estas poblaciones. Por ejemplo, las comunidades han manifestado impactos derivados de la extracción de carbón y la instalación de parques eólicos en La Guajira, territorio habitado por el Pueblo Wayuu. Asimismo, se han identificado limitaciones en la participación y en la garantía de derechos para el pueblo Inga en relación con la extracción petrolera en Villagarzón, Putumayo.

Las irregularidades y deficiencias en los procesos de participación comunitaria han provocado, en algunos casos, la ruptura del tejido social de las comunidades. Este fenómeno ha sido señalado por Indepaz al referirse a la implementación de la transición energética en Colombia.

⁹ Sentencia T-135/13 alega afectaciones al Mínimo vital, vida digna, trabajo por las actividades económicas son desarrolladas en la zona donde se construye por parte de EMGESA S.A. E.S.P., el proyecto de la hidroeléctrica de “EL QUIMBO.

¹⁰ Sentencia T-405/19 Acción de tutela promovida por Eldarico Lana Domico y otros contra la empresa Urrá S. A. E. S. P.; Sentencia T-733/17 Acción de tutela por consulta previa y principio de precaución ambiental; la Sentencia T135 de 2013 sobre el derecho a la participación de los grupos de población potencialmente afectados por causa de un proyecto; Sentencia T-302 de 2017 protegió los derechos fundamentales a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la seguridad alimentaria de los niños y niñas del pueblo Wayuu, en los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribe y declaró un estado de cosas inconstitucional en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayuu, incorporando la afectación al agua con ocasión de la actividad minera; Sentencia de unificación 383 de 2003 mediante la cual, se amplía el derecho fundamental de la consulta a decisiones de tipo administrativo que pudieran afectar la integridad social y cultural de los grupos étnicos; sentencia T-256 de 2015; sentencia T-361; Sentencia de Unificación 698 de 2017; En relación con situación de riesgo de Defensores y defensoras de derechos y del ambiente sonde especial relevancia las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo 019 de 2023 alertando sobre riesgo de defensores en contextos de presencia de actores armados ilegales y, la alerta 007 de 2024 sobre los riesgos que afectan a personas defensoras de DD.HH. y líderes sociales que ejercen su labor en asuntos ambientales.

Según este instituto, los derechos de las comunidades étnicas, especialmente en La Guajira, no han sido adecuadamente protegidos. Este departamento, caracterizado por altos índices de pobreza y dificultades en la provisión de servicios básicos como electricidad, agua y alimentos, se ve particularmente afectado por estas carencias (Indepaz, 2022).

Las dinámicas de violencia por conflicto armado que atraviesan los territorios étnicos y campesinos han llevado al desplazamiento y despojo de miles de habitantes rurales. En estos mismos territorios, muchas veces coinciden la presencia de recursos naturales renovables y no renovables. y, por tanto, se evidencia también con la implementación de proyectos del sector minero energético.

Dada la complejidad de estos contextos territoriales, en varios casos, las poblaciones, han expresado temor a represalias de grupos armados ilegales por reclamar sus derechos, lo que ha llevado a que queden por fuera de los censos, caracterizaciones y, consecuentemente, de los planes y medidas de mitigación de estos proyectos, los cuales se supone acatan el cumplimiento de los principios básicos de la Responsabilidad Social Empresarial. Es así como, en el departamento de la Guajira, a donde habitan comunidades vulnerables (grupos étnicos), en los cuales se superponen proyectos extractivos antiguos (carbón), junto con nuevos proyectos de energías renovables (parques eólicos y solares), presencia de actores armados y, debilidad institucional, se convierten en caldo de cultivo para el incremento de la conflictividad social, en el corto y mediano plazo.



Foto: Defensoría del pueblo, defensoría delegada para la prevención y transformación de la conflictividad social. Arauca.

Marco regulatorio de pasivos ambientales y conflictividad

El marco jurisprudencial en Colombia ha jugado un papel crucial en la transformación de la conflictividad social en el sector minero energético. Al respecto, diversos actores llaman la atención sobre la necesidad de que las leyes contribuyan a equilibrar la garantía de derechos humanos y ambientales en los territorios a donde hay presencia de proyectos del sector minero-energético y los intereses económicos empresariales.

Las decisiones judiciales conocidas como fallos inhibitorios, que se abstienen de pronunciarse sobre el fondo de un asunto, han tenido impactos significativos en la conflictividad del sector minero-energético¹¹. La compensación de pasivos socioambientales ocasionados por las operaciones extractivas, por ejemplo, fueron abordadas tangencialmente por el Decreto 2041 de 2014¹² que regula las licencias

ambientales y solo hasta septiembre de 2023, se emitió la ley que definió al pasivo ambiental como: “las afectaciones ambientales originadas por actividades antrópicas directa o indirectamente por la mano del hombre, autorizadas o no, acumulativas o no, susceptibles de ser medibles, ubicables y delimitables geográficamente, que generan un nivel de riesgo no aceptable a la vida, la salud humana o el ambiente, de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud, y para cuyo control no hay un instrumento ambiental o sectorial” (Del Valle, 2023). Si bien esto es un avance, la definición resulta contradictoria al indicar que el pasivo ambiental puede venir de una actividad autorizada pero que si la actividad autorizada se hace bajo el marco de un instrumento ambiental o sectorial entonces

¹¹ La Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse sobre la exequibilidad del numeral cuarto del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015. El artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 tiene como finalidades básicas calificar ciertas áreas del territorio nacional como áreas de reserva estratégica minera para definir en ellas un tipo especial de ordenamiento, así como un régimen legal y contractual específicos. En particular, la disposición demandada tiene como finalidad excluir las áreas de reserva especial minera del régimen ordinario de la minería regulado por el Código de Minas. Con ello busca focalizar la labor de obtención de información geológica, para impedir la proliferación desordenada de títulos mineros en determinadas áreas del territorio nacional, garantizando así una mayor eficiencia en la extracción de recursos, e incrementando la participación estatal de los beneficios provenientes de la ejecución de esta actividad en dichas áreas. También se destaca la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023, que declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira. La Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la frase mediante la sentencia C-619-15, no obstante, en el cuerpo de la providencia emite consideraciones que resultan interesantes como lo relativo al condicionamiento para las expropiaciones y la valoración de los motivos de conveniencia para el logro de los objetivos de utilidad pública e interés social. Por último, se destacan la Sentencia C-619-15 mediante la cual, la Corte Constitucional, resuelve la demanda de inconstitucionalidad de la figura de utilidad pública de la minería, consagrada en el artículo 13 de la ley 685 de 2001. También ver al respecto, la Sentencia C-229 de 2003; C-619 de 2015; C-389/16

¹² Posteriormente modificado por el Decreto 783 de 2015

no sería un pasivo ambiental¹³. Los impactos a perpetuidad no están contemplados en ninguna parte de la legislación minero o ambiental. La tensión entre explotación de recursos y protección ambiental, agudiza la conflictividad social, resaltando la necesidad de plantear reformas normativas y de políticas, que garanticen derechos fundamentales y protección ambiental para un desarrollo sostenible.

En este sentido, el fortalecimiento y la ampliación del marco normativo son áreas que requieren atención para prevenir que este se convierta en un factor generador de nuevos conflictos en el sector. Al mismo tiempo, su fortalecimiento debe servir como base para la creación de alternativas de solución a las tensiones presentes. En este contexto, las reformas legales propuestas deberían abordar las injusticias distributivas, procesales, restaurativas y de reconocimiento. Asimismo, deben fomentar la justicia ambiental y la participación ciudadana, respaldándose en el marco jurisprudencial y en el principio de equidad consagrado en la Constitución Política.

Caracterización de los conflictos socioambientales del sector minero-energético en Colombia

De acuerdo con el Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, en el periodo enero de 2022 a 29 de febrero de 2024, se registraron **249 eventos de conflictos sociales manifiestos¹⁴ en el sector minero-energético¹⁵**, lo que corresponde al 6% de los conflictos que se han presentado durante ese período en el país (3.948). En el comparativo del periodo 2022-2023, se debe señalar que para 2023 se reflejó un incremento del 46%¹⁶, con el registro de 41 eventos más, que en el año 2022 cuando se presentaron 89.

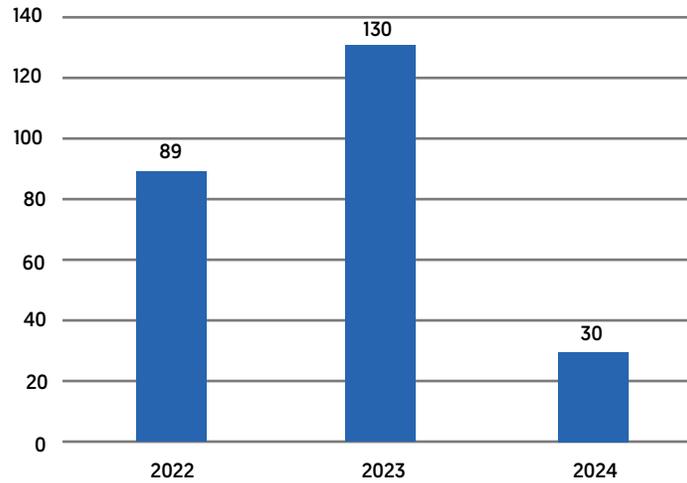
¹³ Es necesario fijar estándares, reglas y criterios que permitan definir cuándo estamos frente a una situación que se considera un pasivo ambiental por superar los estándares de riesgo no aceptable para la vida, la salud humana o el ambiente. Además, preocupa que la ley establece que el pasivo ambiental es aquel frente al cual no existe un “instrumento ambiental o sectorial” ya que las grandes empresas del sector pueden argumentar que el instrumento ambiental existente para la identificación de los pasivos ambientales, son los planes de manejo ambiental y por tanto se caería en la misma situación actual, donde se desconocen los impactos a perpetuidad o irreversibles y, por tanto los pasivos ambientales que se generan a partir de los mismos.

¹⁴ Los conflictos sociales manifiestos son situaciones en las que se hacen explícitas las diferencias entre dos o más grupos sociales que tienen intereses, necesidades o valores contrapuestos, para el caso del sector minero-energético, se refieren a las diferencias que puedan surgir alrededor de actividades de extracción y transformación de recursos naturales minero-energéticos, en los subsectores de: hidrocarburos, minería y energía eléctrica (excluyendo conflictos en la fase de comercialización/consumo final del servicio público de energía eléctrica). Estos conflictos, abarcan a todas las comunidades, empresas y entidades públicas relacionadas o impactadas con las operaciones de este sector. Adicionalmente, al interior del sector, también surgen diferentes tipos de conflictos, según las demandas y los derechos en tensión entre los actores involucrados en estos, como lo son: conflictos por derechos laborales, medio ambiente, inversión social, entre otros.

¹⁵ Desde enero de 2022, el Observatorio de Conflictividad Social realiza un monitoreo de eventos de conflictos sociales manifiestos en Colombia mediante seguimiento a medios de comunicación abiertos, redes sociales e información brindada por los enlaces y defensores (as) regionales, así como información conocida mediante reuniones interinstitucionales en las que participa la Delgada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. El monitoreo de los conflictos sociales se realiza observando y registrando distintas manifestaciones de protesta (marchas, movilizaciones, plantones, concentraciones, huelgas, cese de actividades, paros, bloqueos, entre otros). La información presentada es una aproximación al comportamiento de los conflictos sociales en el sector minero-energético en Colombia en los últimos dos (02) años y los dos (02) primeros meses de 2024, y, solo contiene la información de los hechos que han sido conocidos por la Defensoría, según las fuentes de consulta.

¹⁶ Es pertinente precisar, que algunos de los registros del documento presentan un alto aumento en las cifras debido a la evolución y aplicación de instrumentos técnicos, así como, el fortalecimiento de la delegada, los cuales llevaron a un mejor proceso de registro y sistematización de la información durante 2023 lo que en parte explica las variaciones de datos de un año a otro.

Gráfico 2. Eventos de conflictos sociales manifiestos, sector minero-energético 2022-2024 (feb.)



Fuente datos: Defensorías Regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva

Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo

Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos

Respecto a los subsectores, se encuentra que 49% de los eventos de conflictos sociales del sector, están relacionados con el subsector hidrocarburos, principalmente con proyectos de petróleo y gas; 41% con el subsector minería y la extracción de minerales como oro, esmeraldas, carbón, ferroníquel, sal y material de construcción. El 10%, con el subsector de energía eléctrica. Se trata de conflictos en los que se hace referencia, por lo general, a hidroeléctricas, proyectos de energía eólica y paneles solares.

El incremento de eventos en los subsectores de hidrocarburos (81%) y minería (37%) de 2022 a 2023, se relaciona con importantes escenarios de conflictividad, como el paro minero en el Bajo Cauca en marzo de 2023.

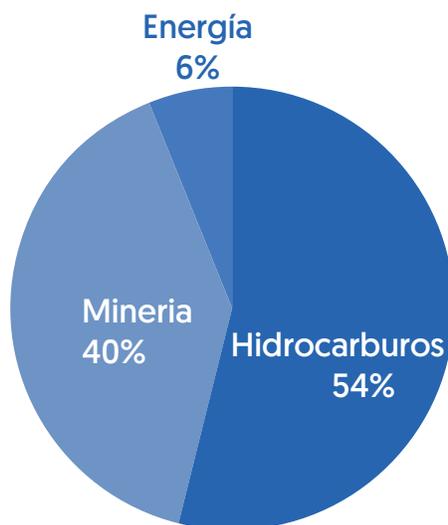
La escalada del conflicto entre las comunidades del entorno de la operación de la empresa Emerald Energy en San Vicente del Caguán, Caquetá, en el primer trimestre de 2023; el conflicto manifiesto entre la empresa Parex y comunidades del entorno de la operación en el municipio de Saravena, Arauca; el conflicto por afectaciones al medio ambiente en el que comunidades indígenas de Cahaparral, Tolima, quienes mantuvieron un bloqueo a campos de exploración de la empresa petrolera Hocol; entre otros.

Respecto a lo corrido de 2024, los subsectores que han tenido mayor participación en la conflictividad social minero-energética continúan siendo, hidrocarburos (67%) y minería (33%).

Los conflictos identificados por el Observatorio de Conflictividad Social de la Defensoría del Pueblo, entre enero de 2022 y febrero del año 2024 estuvieron asociados con conflictos laborales o por la contratación de bienes y servicios (33%), por conflictos ambientales (32%), por regulación y control de actividades mineras (11%), por presencia en inversión estatal (8%), por múltiples demandas que involucran a las empresas y al Estado (8%), por el respeto a los derechos a la identidad, la autonomía y la participación de las comunidades en entornos de proyectos minero-energéticos (7%) y, otros (1%).

Durante el periodo analizado, el Observatorio de Conflictividad Social identificó la participación de la Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales y de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, **en 80 espacios de diálogo social**, en los que contribuyó como mediador o acompañante de las partes en conflicto. Estos espacios de diálogo se desarrollaron en 37 municipios de 15 departamentos y en el distrito capital. Estos espacios de diálogo han buscado la transformación de conflictos que atañen al subsector hidrocarburos (54%), seguidos del subsector minería (40%) y el subsector energía (6%).

Gráfico 3. Participación de la Defensoría en espacios de diálogo 2022-2024 [feb], por subsector [enero 2022 – 2024 [feb.]



Fuente datos: Defensorías regionales Defensoría del Pueblo, medios de comunicación masiva.

Procesado: Observatorio de Conflictividad Social, Defensoría del Pueblo.

Datos sujetos a modificación por actualización de la base de datos.

Perspectivas para la prevención y la transformación de los conflictos sociales en el sector minero-energético en Colombia

Alcanzar una transición energética justa, implica respetar la autonomía de los pueblos y comunidades, basándose en una nueva política minero-energética, que beneficie a las comunidades y les garantice su permanencia en los territorios. Lo anterior es fundamental de acuerdo con lo observado en las regiones priorizadas para esta investigación (La Guajira, Magdalena Medio y Chocó). En estas regiones se observa una reconfiguración de escenarios de violencia y despojo por parte de los actores armados, lo cual ha incrementado las condiciones vulnerabilidad y desprotección en que viven estas comunidades. La presencia e interferencia de grupos armados ilegales, se traduce en actos de control social de las poblaciones y en exacciones a la explotación de los recursos naturales, lo cual les permite expandir su control territorial.

La presencia y crecimiento de la influencia de actores armados, especialmente en regiones rurales y periurbanas donde se lleva a cabo la minería aurífera, tiene diversas repercusiones, entre ellas, riesgos de escalada en la conflictividad social. En departamentos como el Chocó, uno de los factores de conflictividad social es la asociación de la minería ilegal con otras actividades ilícitas, como la extorsión a

comerciantes, los secuestros y el narcotráfico, dado que estas actividades convergen geográficamente. Esto se traduce en un aumento de desplazamientos y confinamientos de las comunidades rurales. Asimismo, se observa un incremento en los asesinatos selectivos de líderes ambientales que denuncian estas situaciones de violencia, así como un aumento de delitos ambientales, especialmente la deforestación, que se asocia directamente con la minería ilegal aurífera.

La transición energética no implica necesariamente el fin de la actividad minera. Es por ello que se deben considerar los impactos ambientales, socioeconómicos y sobre los derechos humanos que históricamente han estado presentes, para evitar repetir errores del pasado en este nuevo escenario de transición.

La regulación de las empresas bajo parámetros de derechos humanos en Colombia está basada en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, posteriormente materializados en el Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos. Si bien Colombia ha sido líder en estas iniciativas, estas son de carácter voluntario, lo cual plantea algunos retos importantes¹⁷ que deben ser subsanados me-

¹⁷ El Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2022 – 2022 reconoció que uno de los desafíos que enfrentará la implementación del PNA radicarán en la capacidad de influir en las empresas para lograr una apropiación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresa y Derechos Humanos. Ver en: <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2020/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf>

dianter iniciativas legislativas sobre empresas y derechos humanos, enfocadas en la debida diligencia, entre otros aspectos. Lo anterior, teniendo en cuenta que la voluntariedad no garantiza suficientemente la protección de los derechos de las comunidades. Algunos de los retos identificados por la Academia están relacionados con la falta de claridad sobre conceptos como remediación y cadena de valor, pues de ello depende determinar hasta qué punto una compañía puede hacerse responsable o no por una situación en la que se hayan afectado los derechos humanos como consecuencia de su actividad económica¹⁸.

Conclusiones principales

- Las actividades minero-energéticas pueden dar lugar a transformaciones territoriales y comunitarias. En ocasiones, estas transformaciones pueden generar afectaciones sociales, económicas y pasivos ambientales que pueden convertirse en fuente de conflictos sociales. Acerca de esta conflictividad, es importante que las instituciones desarrollen políticas y respuestas coherentes que aborden de manera equilibrada el reconocimiento, la reparación, la recuperación social y ambiental y el restablecimiento de los derechos de las comunidades afectadas. 19
- Es claro que los proyectos mineros/energéticos presentan potenciales beneficios sociales y económicos para las comunidades. Sin embargo, también existen preocupaciones con relación a la falta de claridad sobre cómo se abordarán los pasivos ambientales de proyectos en fase de cierre al tiempo que se impulsa la implementación de parques eólicos y solares, que también podrían generar impactos significativos tanto sociales como ambientales.
- Los territorios donde se desarrollan las actividades minero-energéticas presentan como denominador común la debilidad histórica del Estado, caracterizada por la corrupción, la falta de capacidades técnicas y recursos para atender eficazmente las necesidades básicas de las poblaciones. A ello se suman fenómenos de pobreza, desprotección social y desigualdad.
- La presencia de grupos y estructuras armadas ilegales en los territorios, se expresa en distintos tipos de interferencia, amenazas, presiones y violencia contra las comunidades. Por una parte, los grupos armados buscan interferir y coaccionar a las comunidades y sus organizaciones representativas, para obtener beneficios de las negociaciones con las empresas²⁰. Por otra parte, porque, en territorios como el departamento del Chocó, Antioquia o el sur de Bolívar, la explotación aurífera es controlada por los actores ilegales, quienes se disputan el dominio territorial y las economías alrededor del sector minero.
- En materia de hidrocarburos, ocupan un lugar destacado los conflictos relacionados con motivaciones laborales y

¹⁸ Universidad Externado de Colombia 2019. Ver en: <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2019/11/Evaluacio%CC%81n-Plan-DDHH.pdf>

¹⁹ Los impactos del sector minero-energético pasan por un amplio rango de tendencias, entre ellas la polución del aire, pérdida de biodiversidad, desertificación, inundaciones, afectaciones al paisaje, contaminación sonora, contaminación del suelo, erosión, pérdida de vegetación y contaminación de aguas, incluidas las aguas subterráneas, el despojo y acaparamiento de tierras y fuentes hídricas, afectaciones a la seguridad y soberanía alimentaria, escenarios de violencia, ataques a personas defensoras, militarización y falta de participación y transparencia. En su gran mayoría identificadas en los casos de estudio contemplados en el presente informe. Estas afectaciones, además inciden en el cambio climático.

²⁰ Existe interferencia de los grupos armados al margen de la ley en el Magdalena medio en relación con las bolsas de empleo.

- alrededor de la contratación de bienes y servicios. Esta conflictividad se manifiesta principalmente a través de bloqueos de vías. En estos escenarios interfieren los grupos armados, quienes buscan controlar o apropiarse de la contratación de personal y los servicios suministrados a las empresas, y asegurar cuotas extorsivas y exacciones a este circuito económico.
- Al igual que ocurre en el caso del carbón, la explotación del petróleo en regiones como el Magdalena Medio, ha causado a través de los años transformaciones socio económicas y ambientales con impactos no reconocidos o, poco visibles. Estas expresan una conflictividad latente por parte de pescadores y campesinos que, por décadas han exigido el reconocimiento y atención a los pasivos ambientales ocasionados por el sector en las fuentes hídricas de la región.
 - Los casos de afectaciones ambientales históricas, caracterizados por la contaminación de fuentes hídricas, sin soluciones por parte de las empresas y las autoridades competentes, se evidenciaron en varios lugares que fueron visitados durante el presente estudio. Estos territorios enfrentan el riesgo de un incremento en el conflicto social debido a la falta de respuesta por parte de las autoridades y empresas. La contaminación y desaparición de fuentes hídricas, así como las afectaciones a la salud y la soberanía alimentaria, representan una grave amenaza para las condiciones de vida y subsistencia de los pescadores artesanales y los campesinos.
 - Respecto a la minería aurífera, en las regiones del sur de Bolívar y en el departamento del Chocó, hay que reconocer que esta hace parte de una práctica histórica tanto de comunidades campesinas como de grupos étnicos, la cual se remota a tiempos coloniales, haciendo parte de sus formas culturales y medios tradicionales de supervivencia.
 - No obstante, la explotación artesanal y tradicional del oro comenzó a experimentar cambios a partir de la década de 1970, cuando en estas regiones comenzaron a operar actores armados y organizaciones involucradas en cultivos ilícitos y narcotráfico. A esto se sumó una mayor apertura comercial de estas áreas en las que se otorgaron concesiones sobre los yacimientos mineros. Actualmente, aproximadamente el 50% de la minería de oro no tiene instrumentos ambientales que la respalden²¹.
 - Al igual que en el sector de los hidrocarburos, algunas comunidades campesinas y étnicas han manifestado situaciones de asimetría en el acceso de información y desigualdad frente a las grandes empresas del sector minero-energético. Esto se manifiesta en limitaciones para entablar diálogo con las autoridades ambientales, contribuyendo a exacerbar la conflictividad social.
 - En el contexto de la gestión y transformación de los conflictos mediante el diálogo, surgen ocasiones en las que las comunidades buscan respuestas a las desigualdades estructurales e históricas, mientras que los actores empresariales se adhieren

²¹ “Colombia: el 50 % de la explotación de oro de aluvión se da en áreas con restricciones ambientales – INFORME”. <https://es.mongabay.com/2022/07/50-por-ciento-de-la-explotacion-de-oro-de-aluvion-se-da-en-areas-con-restricciones-ambientales-en-colombia/>

progresivamente al marco de los PRINCIPIOS RECTORES DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESA y de la responsabilidad social empresarial.

- El marco normativo del sector minero energético debe encaminarse a armonizar la seguridad jurídica de las empresas con el deber de respetar los derechos humanos a cargo de estas, en concordancia con la obligación estatal de proteger y garantizar los derechos humanos, los derechos ambientales y, en especial, los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.
- De lo anterior se concluye que la prevención, reducción y desescalada de los conflictos producto de algunas actividades

minero-energéticas, requiere de una acción coordinada e integral por parte del Estado y de los principales actores responsables. Esto implica considerar las razones detrás de las movilizaciones y protestas, y, simultáneamente, trabajar en colaboración con la sociedad civil, actores estatales y privados, desde una perspectiva de construcción de paz territorial. Es importante abordar la presencia e impacto de las economías ilegales, la informalidad, la influencia de grupos armados y las condiciones históricas de vulnerabilidad social en los territorios afectados por las actividades minero-energéticas.



Foto: Defensoría del pueblo, defensoría delegada para la prevención y transformación de la conflictividad social. Caquetá.

Recomendaciones principales

Reconociendo los esfuerzos, los avances y el trabajo que está desarrollando el Gobierno Nacional, las instituciones públicas regionales, los organismos de control, la academia y centros de investigación, las comunidades y organizaciones sociales, así como, las empresas y el sector privado, a continuación se formulan las siguientes recomendaciones, con el objetivo de contribuir a prevenir y transformar el escalamiento de la conflictividad social en el marco de las operaciones minero-energéticas, de cara al proceso de transición energética que se comienza a adelantar en el país.

Al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

1. Consolidar la Política Pública para una Transición Energética con Justicia Social y Ambiental, que contemple una visión basada en la gestión y transformación pacífica de los conflictos identificados, reconociendo las distintas problemáticas denunciadas por líderes/ lideresas sociales, defensores del medio ambiente, organizaciones étnico-territoriales, sindicales y autoridades locales, en relación con la explotación de los recursos minero-energéticos y sus impactos a largo plazo.
2. Considerar la inclusión en el proyecto de reforma al Código de Minas de las nuevas tipologías en materia minera, de manera que estas tengan en cuenta las nuevas modalidades y actores que hacen parte de esta actividad extractiva. Se identifique plenamente a quienes son dueños y operarios de entables mineros, así como aquellas

personas que ejercen la minería semi-mecanizada y la minería ancestral, en perspectiva del respeto y reconocimiento a los derechos de las poblaciones y sujetos de especial protección constitucional.

3. Promover mecanismos para la compra y comercialización del oro, bajo la condición de que su extracción cumpla con los parámetros ambientales y sociales de justicia ambiental, como la compensación y la restauración de ecosistemas por parte de las empresas y actores que ejercen la minería.

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

1. Desarrollar, un marco normativo y de política Pública, complementario a la nueva Ley de Pasivos Ambientales, que conlleve al reconocimiento de daños irreversibles y pasivos ambientales con enfoque de derechos humanos y de sujetos de especial protección constitucional, con especial énfasis en los territorios donde se desarrollan proyectos minero energéticos.
2. Complementar las estrategias de formalización y distritos mineros especiales y reglamentación de zonas de protección ambiental, con políticas y normativas ambientales, mineras y étnicas, garantizando la destinación de presupuestos para la inversión en manejo ambiental y en el ejercicio y garantía de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional (pueblos indígenas, negros y campesinos).

3. Aplicar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en relación con el aprovechamiento y la organización del agua como recurso natural, especialmente en materia de modificación, suspensión y/o cancelación de las licencias ambientales.
4. Para el caso del Chocó, apelar al conocimiento y propuestas de solución de las instituciones locales, para diseñar sus políticas, programas y estrategias, retomando la propuesta del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).
5. Adelantar la coordinación interinstitucional necesaria, en particular con el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud, y Ministerio de Agricultura, para gestionar los recursos que permitan mitigar, restaurar y compensar los daños ambientales y sociales de la minería de oro y cobre, en aspectos como derecho a la salud y saneamiento básico, y emprendimientos productivos. Todo ello, bajo un enfoque étnico y de reparación colectiva.
6. En el marco del cumplimiento del fallo de agosto de 2022, sobre ventanilla minera²² y la implementación de la nueva ley de pasivos ambientales, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, impulsar un proyecto piloto para el reconocimiento de daños ambientales y afectaciones socioculturales irreversibles, identificación de pasivos ambientales y rutas para el establecimiento de medidas de reparación colectiva, concertadas con comunidades campesinas y pescadoras afectadas por la operación petrolera y minera.
7. Impulsar la reglamentación definitiva de las zonas de protección ambiental para la Serranía de San Lucas, concertada entre el campesinado, los pescadores y pequeños mineros, retomando ejercicios, avances y acuerdos; garantía de derechos campesinos; inversión para el manejo ambiental minero; presencia institucional permanente y recuperación del control territorial.

A la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente,

1. Promover y apoyar la adopción de un marco legal que incorpore, entre otros, la debida diligencia obligatoria empresarial en derechos humanos en la legislación colombiana.
2. Sin perjuicio de lo anterior y de manera complementaria, avanzar en el proceso de formulación e implementación una nueva versión de un Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas, con el fin coordinar las acciones estatales orientadas a la protección de los derechos humanos en el contexto actividades empresariales.

²² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022). Tema: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. “Este fallo, que tiene un auto de aclaración y adición del 29 de septiembre de 2022, se ha considerado como hito para los sectores de ambiente y minas y energía. En él, el Consejo de Estado estableció la vulneración a derechos colectivos, ocasionada por la histórica desarticulación de los sectores minero-ambiental, la inexistencia de un ordenamiento minero-ambiental que permita determinar en qué áreas del país es permitida, restringida y excluida la minería y además a las falencias en las gestiones de fiscalización, seguimiento y control desplegada por las autoridades”. En: <https://www.minambiente.gov.co/ordenamiento-ambiental-minero/>

Al Ministerio de Relaciones Exteriores, en especial al Viceministerio de Asuntos Multilaterales:

1. Apoyar e impulsar las negociaciones para la elaboración de un Instrumento jurídicamente vinculante, que permita regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el marco del derecho internacional de los derechos humanos (Resolución 26/9)²³. Lo anterior, considerando que se mantienen situaciones de falta de reparación y compensación a comunidades y territorios donde se han implementado actividades extractivas.
2. Monitorear la situación de los derechos de los campesinos en contextos de conflictividad social del sector minero energético, en coordinación con las autoridades territoriales, con el fin de generar insumos que permitan la reglamentación prevista en el marco del reciente reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional²⁴.

Al Ministerio del Interior, específicamente al Viceministerio para el Diálogo Social, la Igualdad y los Derechos Humanos:

1. Articular las actividades de monitoreo y seguimiento a la conflictividad social en el sector minero energético con las actividades de monitoreo y seguimiento de los conflictos sociales que desarrollan los Ministerios de Trabajo, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Minería y demás instancias congregadas en el Centro de Diálogo Social y Convivencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con el fin de promover el intercambio de información entre observatorios de la conflictividad social, para que todas las partes del conflicto sean identificadas,

escuchadas y reconocidas, tanto personas afectadas como actores principales en los conflictos sociales, bajo principios de respeto a la autonomía y procesos representativos y de vocería propios de las comunidades.

3. Promover mecanismos de seguridad, protección y de autoprotección efectiva de líderes y lideresas ambientales, que les permita seguir adelantando su tarea de defensa de los derechos sociales y ambientales, libre de señalamientos, estigmatización y, con garantías plenas de seguridad para ellos y sus familias.

Al Ministerio del Interior, principalmente, a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras:

1. Evaluar las consultas previas y espacios de diálogo y concertación relacionados con la implantación en los territorios étnicos de proyectos minero energéticos, con el fin de prevenir y transformar la conflictividad social, interétnica e intracomunitaria.

²³ 26/9 - Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos 26º período de sesiones Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. En: <https://www.ccoo.es/8f72c6f049f78e3171882d193b0b31b3000001.pdf>

²⁴ Acto legislativo 001 de 2023

2. Establecer mecanismos de seguimiento y acompañamiento a las alcaldías municipales sobre el registro de nuevas comunidades y nuevas autoridades en los territorios étnicos, garantizando el respeto de sus leyes tradicionales.
3. Promover, con especial énfasis en el Pueblo Wayuu, los espacios necesarios para que los pueblos étnicos organicen internamente sus canales de comunicación, vocería y representación, en los escenarios de consulta previa y concertación con las autoridades y empresas que adelantan proyectos extractivos en los territorios étnicos.

Al Ministerio de la igualdad y equidad, viceministerio de la mujer:

1. Destinar el presupuesto y personal necesario para garantizar presencia de enlaces territoriales en los territorios étnicos y campesinos, de manera que estos contribuyan a la gestión directa para la protección constitucional de la que son sujetos los grupos étnicos con especial énfasis en las mujeres. Al respecto, brindar capacitaciones a los funcionarios responsables sobre el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes y campesinos, en coordinación con las autoridades legítimamente constituidas en los territorios.
2. Apoyar, en coordinación con el Ministerio de la Igualdad y las organizaciones étnicas departamentales y nacionales²⁵, el diseño de planes de vida y etnodesarrollo y aplicar sus reglamentos internos, de manera que permitan tomar decisiones colectivas sobre la minería. Estos planes deberán contemplar las condiciones de ejercicio de minería y la implementación de medidas de cuidado del medio ambiente, definiendo áreas del territorio en las que no se puede ejercer la minería para privilegiar el cuidado del medio ambiente y lugares étnicos sagrados.
3. Iniciar o fortalecer, en coordinación con la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las acciones de educación ambiental para proteger al río Atrato, los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, sensibilizando a todos los miembros de la comunidad, con énfasis en niños, niñas y adolescentes, sobre las afectaciones de la minería en el territorio, las formas de cuidado ambiental y la mitigación de los daños ambientales.
4. Dar aplicación cabal a la reglamentación del capítulo V de la ley 70 de 1993 y divulgar su contenido con las comunidades étnicas y campesinas²⁶, en especial lo concerniente al reglamento interno minero y delimitación de zonas mineras.
5. En coordinación con la Dirección para la Democracia del Ministerio del Interior y el Ministerio de la Igualdad, desarrollar acciones de seguimiento de programas, políticas públicas y acuerdos en materia minero energética, para verificar el cumplimiento y garantía de los derechos de grupos étnicos y comunidades vulnerables.

²⁵ Especialmente, consejos comunitarios y resguardos indígenas– organizaciones indígenas y afrodescendientes del nivel nacional y departamental, ASOREWA y FEDEOREWA- Foro Interétnico Solidaridad Chocó, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas.

²⁶ Se destacan las organizaciones sociales, juveniles, ambientales y étnico territoriales como la Mesa Social y Ambiental de Carmen de Atrato, el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH), Sintramienergética y Mesas Municipales de Juventud, entre otras organizaciones de los territorios.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

1. Desplegar una oferta institucional integral que permita a las comunidades rurales y étnicas, construir proyectos sostenibles de generación de ingresos de mediano y largo plazo y contar con alternativas sociolaborales frente a la minería, garantizando derechos campesinos, con especial énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria.
2. Impulsar la implementación de planes piloto de reconversión productiva y laboral e inversión en el campo, con el fin de superar la dependencia del sector de hidrocarburos y minero, contribuyendo a la transformación de la conflictividad social por demandas laborales, de bienes y servicios.

Al Ministerio de Defensa Nacional:

1. A la Dirección de Seguridad Pública del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Ejército, revisar y actualizar los protocolos internos de relacionamiento con la comunidad y los actores económicos en la minería de oro, de manera que permitan superar la interferencia y el control que ejercen los actores armados sobre las comunidades, prevenir el reclutamiento forzado y generar conciencia ambiental con enfoque de derechos humanos, priorizando el diálogo y la interlocución con las comunidades.

A la Agencia Nacional de Minería, ANM:

1. Fortalecer los esquemas asociativos entre las personas que explotan el oro mediante la minería semi-mecanizada en territorios

colectivos, para lograr mayor agilidad e impacto en los trámites de formalización y facilitar la toma de decisiones colectivas.

2. Garantizar la cadena de custodia del mineral extraído durante el proceso de comercialización del oro, para que el material explotado a través de la minería mecanizada no sea reportado como minería artesanal. En este sentido, establecer mayores controles a los lugares de compra y comercialización del oro.

A la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH:

1. Avanzar en el conocimiento de la conflictividad socioambiental para la identificación de pasivos ambientales y mejorar la articulación interinstitucional, tomando en cuenta su amplio conocimiento en esta materia.

A la Procuraduría General de la Nación, en cabeza de la Delegada para Asuntos Ambientales, Minero-energéticos y Agrarios:

1. Acompañar y coordinar con la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, el seguimiento al cumplimiento de acuerdos celebrados entre las partes involucradas en los conflictos minero energéticos, para evitar que emerjan nuevos conflictos sociales que escalen a situaciones de crisis y violencia, como también apoyar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones formuladas a las autoridades en el presente informe defensorial.

A la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz:

1. Abordar la minería como tópico a discutir en los procesos de diálogo y negociación actuales y futuros con diversos actores armados ilegales como el ELN, las disidencias de las FARC y las AGC, considerando los impactos y vulneraciones que esta actividad genera sobre los grupos étnicos sobre los sujetos de especial protección constitucional y sobre el medioambiente, así como la violencia que ocasionan los enfrentamientos armados, por el control de las rentas que produce la minería, especialmente en el sector aurífero.

A las Corporaciones Autónomas Regionales:

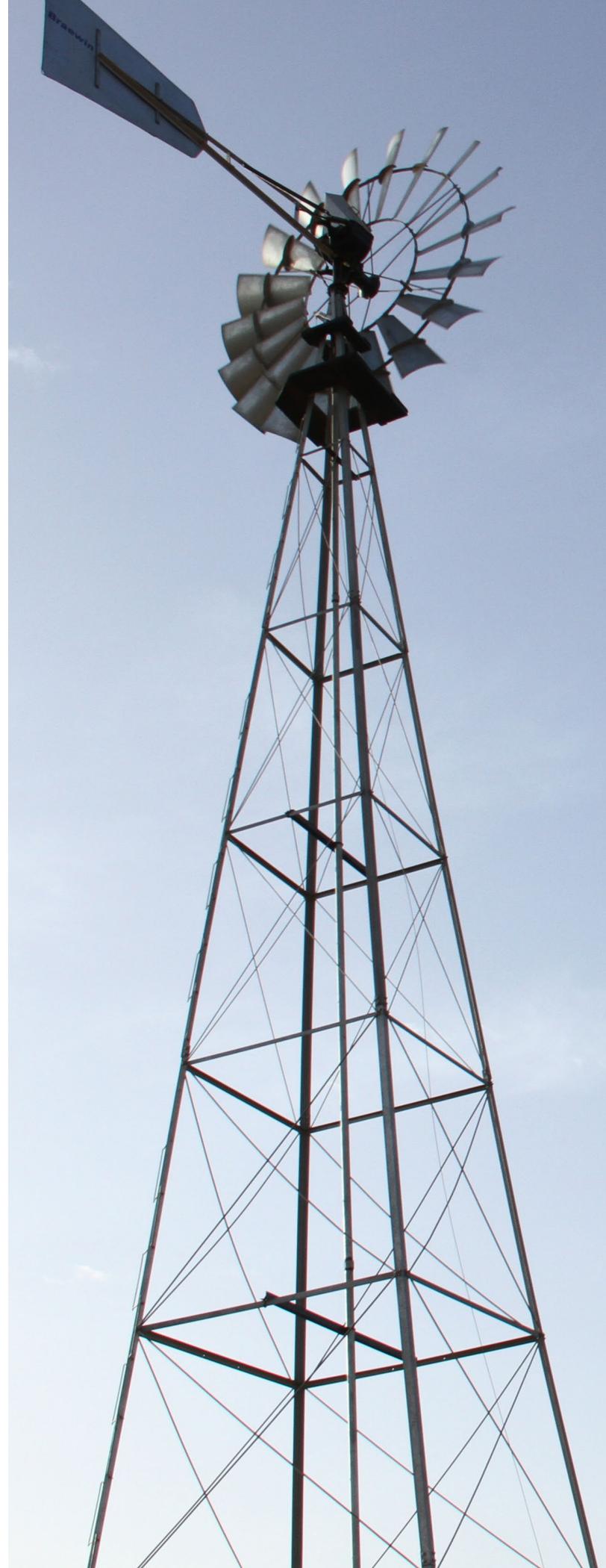
1. Implementar un programa de control y prevención, que permita que los actores que llevan a cabo la explotación minera, participen activamente en procesos de restauración de los daños ambientales causados.
2. Promover entre los funcionarios de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, facilidades para el acceso a la información oportuna y clara a la ciudadanía interesada en asuntos ambientales, fortaleciendo la transparencia, la rendición pública de cuentas y las medidas anticorrupción al interior de estas entidades.

A las Gobernaciones de La Guajira, Santander, Bolívar, Boyacá, Chocó, y a las alcaldías municipales de Puerto Boyacá, Boyacá, Barrancabermeja, Santander, Puerto Wilches, Santander, San Martín, Simití, Santa Rosa del Sur, Arenal, Morales, sur de Bolívar; Carmen de Atrato, Río Quito y, Cantón de San Pablo, Chocó; Barrancas, Hato Nuevo y Albania, La Guajira:

1. Adoptar medidas efectivas para garantizar que las comunidades en el área de influencia de los proyectos minero energéticos, reciban beneficios directos con ocasión de los proyectos energéticos, como el acceso a servicios básicos de energía, agua potable, vivienda digna, oportunidades de empleo, compensación por impactos y reparación de los daños ambientales..
2. Actualizar los planes de desarrollo territorial, los Esquemas de Ordenamiento territorial (EOT) y los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), para lograr un ordenamiento del territorio acorde con la realidad territorial y las necesidades ambientales.

A las empresas del sector minero energético

1. Reconociendo su liderazgo en la adopción e impulso de iniciativas voluntarias en materia de empresas y derechos humanos, se les recomienda avanzar en el establecimiento de mecanismos para la identificación y monitoreo de impactos socio ambientales no contemplados, en coordinación con las autoridades nacionales y territoriales, con el fin de prevenir, gestionar y transformar la conflictividad social en cierres de operaciones y proyectos futuros. Estos procesos deben contar con un enfoque de derechos humanos, el acceso a información y participación de los titulares de derechos.





**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co